

7

Offentliga sektorns finansiering, statens budgetsaldo och statseskuld



7 Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

Sammanfattning

- Den offentliga sektorn redovisade 2013 ett underskott i det finansiella sparandet som uppgick till 49 miljarder kronor. Den utdragna lågkonjunkturen och de reformer som beslutades i riksdagen efter förslag i budgetpropositionen för 2014 medför att den offentliga sektorns finansiella sparande minskar 2014. Underskottet uppgår 2014 till 59 miljarder kronor, eller 1,6 procent av BNP. När tillväxten åter tar fart i kombination med oförändrad politik åren efter 2014, stärks det finansiella sparandet och för 2018 beräknas ett överskott på 1,2 procent av BNP.⁶⁸
- Den offentliga sektorns finansiella ställning är stark. De finansiella tillgångarna översteg skulderna 2013 med ca 25,1 procent av BNP. Den konsoliderade bruttoskulden uppgick 2013 till 40,6 procent av BNP, vilket med god marginal understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP.
- Den konsoliderade statsskulden beräknas 2014 uppgå till 1 298 miljarder kronor och motsvara 34 procent av BNP, vilket är en

ökning med 61 miljarder kronor jämfört med 2013. År 2015 och framåt beräknas den däremot gradvis minska, både nominellt och som andel av BNP. År 2018 beräknas den konsoliderade statsskulden uppgå till 24 procent av BNP.

- Kommunsektorns finanser bedöms vara stabila under prognosperioden 2014–2018. Resultatet beräknas under perioden uppgå till mellan 10 och 14 miljarder kronor. I slutet av prognosperioden antas sektorn uppvisa ett resultat i linje med god ekonomisk hushållning.
-

I detta avsnitt redovisas den offentliga sektorns finanser enligt redovisningsprinciperna i nationalräkenskaperna (NR).⁶⁹ Vidare innehåller avsnittet en redovisning av utvecklingen för statens budgetsaldo och statsskulden enligt de principer som följer av budgetlagen (2011:203) och riksdagens beslut om statens budget.

⁶⁸ De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 i avsnitt 2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition.

⁶⁹ Skatter och statsbidrag redovisas enligt den ordning som gällde innan den genomgripande revideringen av NR i maj 2010. Därmed överensstämmer redovisningen bättre med redovisningen i statens budget och den kommunala redovisningen. Det innebär dock att skatter och statsbidrag för delsektorerna (staten, ålderspensionssystemet och den kommunala sektorn) avviker från den nuvarande redovisningen i NR. Det finansiella sparandet för den offentliga sektorn och dess delsektorer påverkas emellertid inte av denna avvikelse. Redovisningen av inkomster och utgifter för den konsoliderade offentliga sektorn påverkas inte heller.

Avsnittet innehåller också en jämförelse av olika bedömares prognoser av den offentliga sektorns finansiella sparande i Sverige.

Slutligen redovisas Europeiska kommissionens uppgifter om finansiellt sparande och bruttoskuld i EU-länderna, Japan och USA.

7.1 Effekterna på de offentliga finanserna av regeringens politik

Statens budget är det viktigaste medlet för regeringen att genomföra sin ekonomiska politik och för riksdagen att utöva sin finansmakt. Budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen är regeringens förslag till riksdagen om hur budgetpolitiken ska utformas. Regeringen kan förändra politikens inriktning genom att föreslå att medel allokteras till nya utgiftsändamål eller att den tidigare aviserade fördelningen till befintliga ändamål ändras. Förändringar i skattesystemet är också ett sätt att ändra politikens inriktning.

Detta avsnitt innehåller en översiktlig redovisning av effekterna på de offentliga finanserna av de åtgärder som regeringen förslår eller aviserar riksdagen. Inledningsvis redovisas effekterna av de aviseringar och förslag som tillkommit sedan budgetpropositionen för 2014, dvs. i denna proposition och i propositionen Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99). Vidare följer en redovisning av effekterna i förhållande till föregående år som även inkluderar effekterna av åtgärder som tidigare beslutats eller aviserats, dvs. samtliga förslag till och aviseringar av reformer och finansiering som regeringen lämnat till riksdagen och som riksdagen antingen beslutat eller godkänt beräkningarna för.⁷⁰ I redovisningen förutsätts att anslagsförändringar motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

⁷⁰ Regeringen föreslår och riksdagen beslutar om allokering av medel för det kommande budgetåret. Regeringen kan även avisera åtgärder vars ikraftträdande ligger längre fram i tiden än det närmast följande budgetåret och som normalt ingår i anslagsberäkningarna. Riksdagen godkänner dessa beräkningar i samband med behandlingen av budgetpropositionen.

Åtgärder sedan budgetpropositionen för 2014

I tabell 7.1 redovisas hur effekten på den offentliga sektorns finansiella sparande av aviseringar och förslag i denna proposition och i propositionen Vårändringsbudget för 2014 fördelar sig på utgifter och inkomster enligt Nationalräkenskaperna. Av tabellen framgår att den offentliga sektorns finanser försvagas med 0,4 miljarder kronor 2014.

I redovisningen av effekten på det finansiella sparandet för 2014 i tabell 7.1 ingår endast den del av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2014 som avser reformer, ca 0,4 miljarder kronor. Totalt föreslår regeringen i Vårändringsbudgeten högre anslagsnivåer om 2,2 miljarder kronor. Större delen av detta belopp, ca 1,7 miljarder kronor, avser främst transfereringsanslag där utgiftsförändringar uppkommit som är föranledda av att volymer eller makroekonomiska förutsättningar förändrats jämfört med den bedömning som låg till grund för anslagsberäkningen i budgetpropositionen. På ändringsbudget tillförs i dessa fall medel på befintliga anslag, utan att någon ny reform föreslås.

Tabell 7.1 Nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2014–2018, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor. Förändring i förhållande till budgetpropositionen för 2014.

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Utgiftsförändringar</i>					
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	0,4	0,0	0,6	0,7	0,7
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	0,4	0,0	0,6	0,7	0,7
<i>Inkomstförändringar</i>					
Skatter	0,0	0,0	0,6	0,6	0,6
Övriga inkomstreformer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	0,0	0,0	0,6	0,6	0,6
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-0,4	0,0	-0,1	-0,1	-0,1

¹ Föreslagna anslagsförändringar 2014 beskrivs närmare i propositionen Vårändringsbudget för 2014 (prop. 2013/14:99). Medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås ingår inte (främst transfereringsanslag). Inklusive medel till dessa anslag uppgår förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2014 till 2,2 miljarder kronor (se vidare tabell 9.7).

Källa: Egna beräkningar.

När det gäller 2016 och framåt beslutade riksdagen den 26 mars 2014 i enlighet med förslagen i regeringens proposition Förändrad trängselskatt och infrastruktursatsningar i Stockholm (prop. 2013/14:76, bet. 2013/14:SkU24, rskr.2013/14:186). Medel motsvarande ökade intäkter från trängselskatten i Stockholm, efter avdrag för system- och administrationskostnader, ska delfinansiera en utbyggnad av tunnelbanan i Stockholms län.

En mer detaljerad genomgång av de förslag och aviseringar som påverkar budgetens utgiftssida finns i avsnitt 9.2. Tabell 9.7 visar beräknade budgeteffekter av förslagen och aviseringarna per utgiftsområde och större anslagsförändringar under varje utgiftsområde.

överensstämmelse med NR. Eftersom de minskade i omfattning mellan 2012 och 2013 bidrar de lånefinansierade infrastrukturinvesteringarna till att effekten av regeringens politik på de offentliga finanserna minskar mellan åren. Vidare redovisas kapitaltillskott i de takbegränsade utgifterna men inte i NR. Dessa ska därmed exkluderas för att erhålla budgeteffekten för det finansiella sparandet enligt NR. Sammantaget beräknas regeringens politik, enligt redovisningen i NR, ha medfört att den offentliga sektorns utgifter har ökat med 8,1 miljarder kronor 2013.

Effekter av åtgärder i förhållande till föregående år

Vid bedömningen av finanspolitikens inriktning är det viktigt att hänsyn tas till den samlade effekten av regeringens åtgärder, dvs. i vilken utsträckning både beslutade och föreslagna åtgärder sammantaget påverkar förändringen över tiden av de offentliga finanserna. Regeringens bedömning av finanspolitikens inriktning sammanfattas i tabell 7.4.

Underlaget till bedömningen av den aktiva finanspolitiken i tabell 7.4 redovisas i tabell 7.2. Tabell 7.2 visar de samlade budgeteffekterna av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer, inklusive finansieringen av dessa, i förhållande till föregående år. På detta sätt redovisas på en övergripande nivå regeringens prioriteringar. Sammantaget bedöms den offentliga sektorns finansiella sparande försvagas 2013 och 2014 med ca 40 miljarder kronor, varav ca 21 miljarder kronor avser försvagningen 2014. Åren därefter är den hittills aviserade aktiva finanspolitiken något åtstramande för 2015 men något expansiv för 2016–2018.

Utgifterna i statens budget 2013 ökade med 12,9 miljarder kronor till följd av beslut om reformer, främst till följd av de åtgärder som föreslogs i budgetpropositionen för 2013. Effekten motverkades dock vid justering till NR:s redovisningsprinciper. Det förklaras i första hand av två poster. Lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ingår inte i de takbegränsade utgifterna och ska inkluderas för

Tabell 7.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2013–2018 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Utgiftsförändringar¹</i>						
Förändring av takbegränsade utgifter ²	12,9	1,4	-6,7	3,0	-0,2	1,8
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	-4,8	2,0	-1,2	2,0	3,0	0,7
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ³	-2,9	-0,1	-1,8	2,0	3,0	0,6
varav kapitaltillskott till statliga bolag ⁴	-1,5	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	8,1	3,3	-8,0	5,0	2,8	2,5
<i>Inkomstförändringar¹</i>						
Skatter, brutto ⁵	-11,4	-15,2	1,0	0,6	0,1	0,0
Indirekta effekter av skatter	1,1	0,0	0,2	0,5	0,7	0,0
Övriga inkomstreformer	0,0	-2,9	0,0	0,4	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	-10,2	-18,1	1,2	1,5	0,8	0,0
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{1,6}	-18,3	-21,4	9,1	-3,5	-2,0	-2,5
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

¹ För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan.

² I tabell 6.4 redovisas förändringarna per utgiftsområde. Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår inte. Förslag i ändringsbudget redovisas exklusive medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås (främst transfereringsanslag).

³ Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

⁴ Kapitaltillskott påverkar inte det finansiella sparandet. Posten avser kapitaltillskott på 1,0 miljarder kronor till Ersättningsmark AB 2012 och Sveriges medverkan i kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken om 2,5 miljarder kronor 2013.

⁵ Se avsnitt 5 och tabell 5.10. Förändrad kommunal utdebitering ingår i tabell 5.10 men ska inte ingå i tabell 7.2 eftersom den tabellen visar budgeteffekter av tidigare riksdagsbeslut och förslag från regeringen.

⁶ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

Källa: Egna beräkningar.

De åtgärder regeringen föreslog på budgetens utgiftssida i budgetpropositionen för 2014 bedöms bidra till en svag ökning av utgifterna 2014. År 2015, däremot, bedöms budgetens utgifter minska med 6,7 miljarder kronor till följd av regeringens politik, bl.a. för att satsningar på arbetsmarknadsområdet fasas ut. Detta är den huvudsakliga orsaken till att politiken bidrar till att det finansiella sparandet förstärks detta år. År 2016–2018 beräknas de

offentliga finanserna däremot försvagas något till följd av budgeteffekter på utgiftssidan, bl.a. på grund av att de lånefinansierade infrastrukturinvesteringarna beräknas öka i omfattning. Avsnitt 6.1.1 innehåller en mer detaljerad genomgång av utvecklingen av de takbegränsade utgifterna. I tabell 6.4 redovisas förändringarna av de takbegränsade utgifterna per utgiftsområde.

När det gäller budgetens inkomster är det i första hand förslaget om sänkt bolagsskatt i budgetpropositionen för 2013 som medför att inkomsterna minskar 2013. De åtgärder på skatteområdet som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2014, såsom det förstärkta jobbskatteavdraget, är den huvudsakliga orsaken till att inkomsterna försvagas med 18,1 miljarder kronor. År 2015–2018 sker en svag ökning av budgetens inkomster till följs av förslag och aviseringar. I tabell 5.10 särredovisas hur de enskilda regeländringarna på skatteområdet påverkar de offentliga finanserna jämfört med föregående år.

Redovisningen i tabell 7.2 avser både utgifts och inkomstsida på statens budget. När det gäller reformer på budgetens inkomstsida beskriver bruttoeffekten den statistiskt beräknade förändringen i intäkterna från den skatt som regeländringen avser. Bruttoeffekten beaktar således inte eventuella indirekta effekter, som t.ex. regeländringens påverkan på andra skattebaser och på konsumentprisindex. Utgiftsreformers indirekta effekter på budgetens inkomstsida ingår dock inte i redovisningen. Vidare ingår inte anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen. I tabell 7.2 ingår inte heller medel som i propositionen Höständringsbudget för 2014, eller i tidigare ändringsbudgetar, föreslagits tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås (det gäller i första hand transfereringsanslag som är känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar). Se tabell 9.7 för en redovisning per utgiftsområde av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2014.

Finanspolitikens impuls till efterfrågan

En ofta använd indikator på finanspolitikens inriktning är förändringen av det strukturella sparandet. Det är ett grovt mått på finanspolitikens effekter på efterfrågan och innefattar inte bara aktiv finanspolitik i statens budget utan även ett flertal andra faktorer.

Om förändringen i det strukturella sparandet är noll indikerar det att finanspolitiken, bortsett från effekten av de automatiska stabilisatorerna, har en neutral effekt på resursutnyttjandet i ekonomin. Om det strukturella sparandet i stället ökar eller minskar indikerar det att finanspolitiken har en åtstramande respektive expansiv effekt på resursutnyttjandet.

Tabell 7.3 BNP-gap och strukturellt sparande under stabiliseringspolitikens tre faser

Procent av BNP

	2006-2008	2009-2014	2015-2018
Förändring av strukturellt sparande ¹	0,9	-3,0	0,7
Genomsnittligt BNP-gap, procent av potentiell BNP	1,5	-3,1	-0,5

¹ Avser skillnaden i strukturellt sparande som andel av BNP mellan det första och sista året i tidsintervallet.
Källa: Egna beräkningar.

Sedan regeringen tillträdde 2006 kan stabiliseringspolitiken delas in i tre huvudsakliga faser (se tabell 7.3). En första fas där resursutnyttjandet var högt fram till 2008. Under denna fas var finanspolitiken åtstramande, mätt som förändringen i strukturellt sparande, eftersom det strukturella sparandet stärktes med 0,9 procent av BNP mellan 2005 och 2008. Den andra fasen sträcker sig från 2009 till 2014 då finans- och skuldskrisen inneburit att behovet av att stötta ekonomin via en aktiv finanspolitik varit stort. Framöver väntas resursutnyttjandet närma sig balans och stabiliseringspolitiken kommer då gå in i en tredje fas där det strukturella sparandet stärks, givet att framtida reformer finansieras fullt ut. Sammantaget visar detta att regeringen sedan den tillträdde anpassat finanspolitiken efter konjunkturutvecklingen. Regeringen har bedrivit en finanspolitik som aktivt motverkat konjunktursvängningarna med bibehållen låg statsskuld och förtroende för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

Nedan redovisas en mer disaggregerad analys av förändringen i finansiellt sparande 2014 till

2018. Denna görs för att ge en mer fullständig bild av impulsen till efterfrågan till finanspolitiken framöver. Det bör dock påpekas att osäkerheten i de mått som redovisas i flera fall är stor.

År 2014 förväntas resursutnyttjandet öka något och det negativa BNP-gapet minska med motsvarande 0,5 procent av potentiell BNP (se sista raden i tabell 7.4). En sådan ökning i resursutnyttjandet förstärker normalt de offentliga finanserna med motsvarande ca 0,3 procent av BNP (se rad två i tabell 7.4). Detta är effekten av de automatiska stabilisatorerna. Skillnaden mellan det finansiella sparandets förändring och nettoeffekten av de automatiska stabilisatorerna, engångseffekter och extraordinära kapitalvinster är förändringen av det strukturella sparandet.

Tabell 7.4 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2014	2015	2016	2017	2018
Förändring finansiellt sparande	-0,2	1,2	0,5	0,5	0,5
Varav					
Automatiska stabilisatorer	0,3	0,5	0,6	0,2	0,1
Engångseffekter	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Förändring strukturellt sparande	-0,2	0,7	-0,1	0,3	0,5
Varav					
Aktiv finanspolitik ¹	-0,6	0,2	-0,1	0,0	-0,1
Kapitalkostnader, netto	-0,5	0,2	-0,1	0,1	0,0
Kommunsektorns finanser	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Övrigt	0,6	0,2	0,1	0,3	0,5
BNP-gap, förändring i procentenheter	0,5	0,9	1,0	0,3	0,2

¹ Avser utgifts- och inkomstförändringar 2014–2018 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer (se tabell 7.2).
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Normalt ökar skatteintäkterna i ungefär samma takt som BNP i löpande priser, medan de offentliga utgifterna ökar något långsammare. Vissa utgifter är exempelvis bestämda nominellt i kronor, medan andra är prisindexerade. Anslagen till statliga myndigheter kompenserar inte fullt ut för att lönerna ökar. Utan nya aktiva beslut förstärks de offentliga finanserna därför automatiskt, vilket till stor del förklarar de positiva värdena i rad 9, Övrigt, i tabell 7.4.

Den diskretionära finanspolitiken i statens budget (rad 6 i tabell 7.4) lämnar ett expansivt

bidrag motsvarande 0,6 procent av BNP 2014 och ett något åtstramande bidrag motsvarande 0,2 procent av BNP 2015.

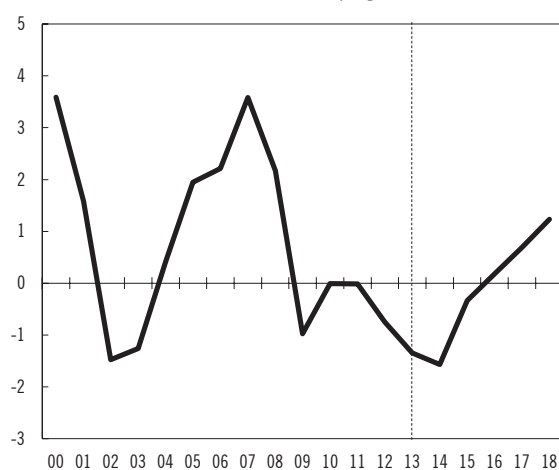
Det strukturella sparandets förändring 2015 och 2016 påverkas även av att indexeringen av ålderspensionerna håller tillbaka dessa 2015 och ökar dem relativt mycket 2016. Pensionssystemets s.k. balanseringsmekanism förstärker därmed den automatiska budgetförstärkningens åtstramande effekt 2015 och motverkar den 2016, vilket förklarar den svaga expansiva impulsen detta år.

7.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Den svenska ekonomin drabbades av den finansiella och ekonomiska kris som inleddes hösten 2008, utan att det uppstod stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. Det goda utgångsläget, med ett överskott på 3,6 procent av BNP 2007, gjorde det möjligt att både låta de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut och motverka den kraftiga konjunkturnedgången med aktiva finanspolitiska stimulanser, utan att äventyra de offentliga finanserna.

Diagram 7.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2018

Procent av BNP. Utfall för 2000–2013, prognos för 2014–2018.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorn uppvisade 2009 ett underskott i det finansiella sparandet på 1 procent av BNP. Det är ett mindre underskott än vad den relativt begränsade konjunkturnedgången i början av 2000-talet gav upphov till (se diagram 7.1). Att underskottet inte blev

större beror främst på dels den ekonomiska nedgångens karaktär, dels på de reformer av arbetsmarknaden och socialförsäkringssystemet som regeringen genomfört sedan 2006. Den stora konjunkturnedgången 2008 och 2009 berodde i huvudsak på sjunkande export, vilket normalt sett innebär mindre offentligfinansiella effekter än konjunkturnedgångar som följer av minskad inhemsk efterfrågan. Vidare hade de arbetsmarknads- och socialförsäkringsreformer som regeringen genomfört inneburit en ökning av antalet arbetade timmar i ekonomin och lägre utgifter. Detta medförde en betydligt lägre utgiftsnivå och en strukturell förstärkning av olika skattebaser som sammanföll med konjunkturnedgången och bidrog till att hålla upppe nivån på det finansiella sparandet. Sammantaget innebar detta att det finansiella sparandet sjönk mindre än vad som kan förväntas vid en så omfattande konjunkturnedgång.

Tabell 7.5 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser 2013–2018

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomster	1 811	1 836	1 931	2 024	2 122	2 216
procent av BNP	49,8	48,5	48,6	48,5	48,6	48,7
Skatter och avgifter	1 607	1 658	1 736	1 825	1 912	1 998
procent av BNP	44,2	43,8	43,7	43,7	43,8	43,9
Kapitalinkomster	74	62	74	73	78	81
Övriga inkomster	131	116	121	126	131	137
Utgifter	1 861	1 895	1 944	2 017	2 092	2 160
procent av BNP	51,2	50,1	48,9	48,3	48,0	47,4
Utgifter exkl. räntor	1 829	1 860	1 907	1 979	2 054	2 122
Räntor	31	35	37	38	38	38
Finansiellt sparande	-49	-59	-13	7	30	56
procent av BNP	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7	1,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Återhämtningen i ekonomin bidrog till förstärkningen av den offentliga sektorns finanser 2010 och 2011, med ett finansiellt sparande som i stort sett var i balans båda åren.

Försvagningen av konjunkturläget 2012 medförde att det finansiella sparandet återigen vändes till ett underskott, som uppgick till 0,7 procent av BNP. Återbetalningen av försäkringspremier från AFA Försäkring till kommuner och landsting på ca 11 miljarder

kronor bidrog till att mildra försämringen av det finansiella sparandet.

För 2013 medförde den fortsatt svaga konjunkturen i kombination med dels kraftigt ökade utgifter för pensioner, dels de reformer som beslutats för 2013, att underskottet ökade till 1,3 procent av BNP. Försämringen av det finansiella sparandet dämpades även 2013 av en återbetalning av försäkringspremier från AFA Försäkring till kommunsektorn på ca 11 miljarder kronor.

Underskottet i de offentliga finanserna beräknas öka 2014, bl.a. till följd av de reformer som beslutats för i år. Den starkare makroekonomiska utvecklingen 2014 jämfört med 2013 medför dock att försvagningen av de offentliga finanserna begränsas till 0,2 procentenheter. Det finansiella sparandet beräknas 2014 uppgå till -1,6 procent av BNP.

I takt med att konjunkturen förbättras och under förutsättning att inga ofinansierade reformer tillkommer, stärks det finansiella sparandet och uppgår 2015 till -0,3 procent av BNP och i slutet av prognosperioden 2014–2018 till 1,2 procent av BNP. Förstärkningen av det finansiella sparandet sker genom att utgifterna minskar i relation till BNP (se tabell 7.5). Vid en normal ekonomisk tillväxt, utan tillkommande diskretionära finanspolitiska åtgärder, ökar skatteintäkterna ungefär i takt med BNP, samtidigt som utgifterna minskar som andel av BNP. Det beror bl.a. på att en del av utgifterna inte är indexerade och på att tillfälliga program faller bort.

Inkomsterna ökar i takt med BNP 2013–2018

Skatteintäkterna ökade 2013 som andel av BNP, trots de skattesänkningar som genomfördes 2013. Detta beror på att de viktigaste skattebaserna utvecklades starkare än BNP. Skattekvoten (skatteintäkterna som andel av BNP) beräknas minska 2014, vilket till stor del kan förklaras av det förstärkta jobbskatteavdraget. För 2015–2018 beräknas skattekvoten i stort sett vara oförändrad kring 44 procent (se tabell 7.6).

Tabell 7.6 Skatter och avgifter 2013–2018

Procent av BNP. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Hushållens direkta skatter	15,8	15,6	15,6	15,8	15,9	15,9
Företagens direkta skatter	2,6	2,7	2,7	2,8	2,9	3,0
Arbetsgivare o. egenföretagare avgifter	12,2	12,2	12,1	12,0	12,0	12,0
Mervärdesskatt	9,4	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3
Fastighetsskatt och avgift	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
Övriga indirekta skatter	3,6	3,5	3,4	3,3	3,2	3,1
Summa	44,4	44,0	43,9	43,9	44,1	44,1
Till offentlig sektor	44,2	43,8	43,7	43,7	43,8	43,9
Till EU	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

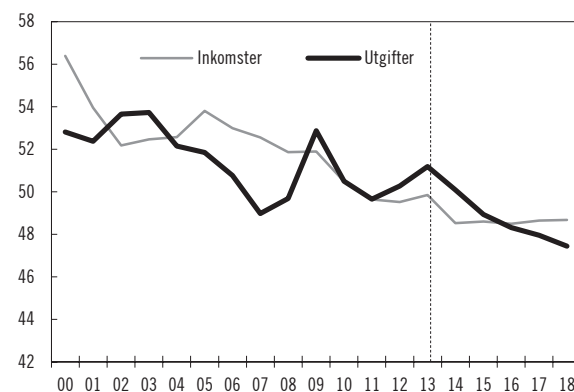
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna som andel av BNP ökar i början av prognosperioden

Utgiftskvoten, dvs. utgifterna i förhållande till BNP, uppgick 2013 till 51,2 procent. Den fortsatt svaga konjunkturen, de reformer som beslutats för 2013 samt högre utgifter för bl.a. pensioner, asylsökande och sjukpenning medför att utgiftskvoten ökade med närmare 1 procentenhet jämfört med 2012.

Diagram 7.2 Inkomster och utgifter 2000–2018

Procent av BNP. Utfall för 2000–2013, prognos för 2014–2018.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den starkare tillväxten 2014–2018 medför i kombination med att arbetslösheten minskar från 2014 att utgifterna i relation till BNP minskar relativt kraftigt (se diagram 7.2). Utgiftskvoten minskar med i genomsnitt 0,7 procentenheter per år 2014–2018.

Både den offentliga konsumtionen och transfereringarna till den privata sektorn

utvecklas långsammare än BNP 2014–2018. Bland transfereringarna är det bl.a. pensionerna som växer svagare i inledningen av prognosperioden, medan arbetslöshetsrelaterade utgifter minskar som andel av BNP under den senare delen av perioden. Den minskade statsskulden medför tillsammans med en successivt högre räntenivå att ränteutgifterna beräknas vara så gott som oförändrade som andel av BNP (se tabell 7.7).

Tabell 7.7 Den offentliga sektorns utgifter 2013–2018

Procent av BNP. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Konsumtion	27,5	27,2	26,7	26,2	26,0	25,8
Investeringar	3,3	3,3	3,2	3,2	3,3	3,2
Transfereringar till hushåll	16,0	15,5	14,9	14,8	14,7	14,5
Ålderspensioner	8,8	8,4	8,3	8,4	8,5	8,5
Hälsorelaterat	2,9	2,8	2,7	2,7	2,6	2,6
Arbetsmarknad	1,0	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5
Familjer och barn	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6
Övrigt	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3
Övriga transfereringar och subventioner ¹	3,5	3,1	3,2	3,1	3,0	3,0
Ränteutgifter	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
Summa utgifter	51,2	50,1	48,9	48,3	48,0	47,4
Exklusive räntor	50,3	49,2	48,0	47,4	47,1	46,6

¹ Inklusive ofördelade utgifter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

7.2.1 Staten

Statens finansiella sparande och budgetsaldo försämrar mellan 2013 och 2014, för att därefter successivt förstärkas. Detta medför att även statsskulden ökar 2013 och 2014 för att sedan minska under den resterande delen av prognosperioden.

Statens finansiella sparande

Statens inkomster utgörs i huvudsak av skatter och avgifter på arbete samt skatt på kapital och konsumtion. Dessa inkomster uppgick 2013 till ca 88 procent av statens totala inkomster. Av resterande del svarade inkomster från kapital för ca 4 procent, medan transfereringarna från övriga sektorer uppgick till ca 3 procent. Vidare redovisas kalkylmässiga poster som inkomster

enligt NR, t.ex. kapitalförslitning vilka uppgick till 5 procent av inkomsterna 2013.

Skatter och avgifter som andel av BNP ökade något mellan 2012 och 2013. Det låga ränteläget och den relativt låga statsskulden bidrog till att statens inkomster av räntor och utdelningar (kapitalinkomster) översteg ränteutgifterna.

För 2014 beräknas ett underskott i det finansiella sparandet i staten på 1,4 procent av BNP. Försvagningen jämfört med 2013 är till stor del en följd av beslutade reformer. Den starkare makroekonomiska utvecklingen 2014 i förhållande till 2013 medför att försvagningen av statens finansiella sparande som andel av BNP begränsas till 0,4 procentenheter.

Underskottet beräknas minska kraftigt 2015 och uppgår till 0,2 procent av BNP. Förstärkningen av det finansiella sparandet är främst en följd av att utgifterna beräknas minska som andel av BNP.

Utgifterna i relation till BNP fortsätter att minska under 2016–2018, vilket leder till att det finansiella sparandet i staten vänds till ett överskott 2016 och sedan förstärks fram till 2018. Det finansiella sparandet beräknas 2018 uppgå till 1,8 procent av BNP (se tabell 7.8).

Tabell 7.8 Statens inkomster och utgifter 2013–2018

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomster	910	914	970	1 015	1 060	1 106
procent av BNP	25,0	24,2	24,4	24,3	24,3	24,3
Skatter och avgifter	800	821	863	908	949	992
Kapitalinkomster	39	26	35	33	33	34
Övriga inkomster	71	68	71	74	77	80
Utgifter	945	967	978	994	1 008	1 026
procent av BNP	26,0	25,6	24,6	23,8	23,1	22,5
Utgifter exkl. räntor	921	939	948	964	979	997
procent av BNP	24,4	23,5	22,5	21,8	21,0	22,0
Ränteutgifter	24	28	30	30	29	29
Finansiellt sparande	-35	-53	-9	21	52	80
procent av BNP	-1,0	-1,4	-0,2	0,5	1,2	1,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Från statens finansiella sparande till budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive effekten av värdeförändringar. Budgetsaldot

visar statens lånebehov med omvänt tecken och därmed påverkan på statsskulden.

Det finansiella sparandet påverkas inte av försäljningar och köp av finansiella tillgångar, t.ex. aktier, eller ökad utlåning, eftersom sådana transaktioner inte förändrar den finansiella förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden av dessa transaktioner.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statens budget i flera avseenden från redovisningen i NR. Budgetsaldot redovisas kassamässigt, medan NR tillämpar en periodiserad redovisning.⁷¹ Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatteintäkter och ränteutgifter.

Tabell 7.9 Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2013–2018

Miljarder kronor. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Finansiellt sparande	-35	-53	-9	21	52	80
<i>Till budgetsaldo</i>						
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	2	9	-2	1	-3	-3
Periodisering av skatter	-23	-18	-1	7	1	7
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m.	40	16	15	15	15	15
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-115	-4	-2	-2	-3	-2
Budgetsaldo	-131	-51	1	42	62	98

Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För 2013 blev det finansiella sparandet betydligt starkare än budgetsaldot. Det beror på att Riksgäldskontorets upplåning på 104 miljarder kronor, för att finansiera utlåningen till Riksbanken, endast belastar budgetsaldot.⁷² Upplåningen påverkar inte det finansiella sparandet eftersom staten får motsvarande fordran på Riksbanken.

De kassamässigt inbetalda skatterna 2013 blev 23 miljarder kronor lägre än de prognostiserade debiterade skatteintäkterna. Skillnaden förklaras

både av uppbördsförskjutningar, huvudsakligen avseende juridiska personer, och betalningsförskjutningar, främst gentemot kommuner och landsting, dvs. de intäkter som hör till kommunsektorn är inte fullt så stora som de utbetalningar staten har gjort till kommunsektorn under kalenderåret.

Den förstärkning av budgetsaldot 2013 som försäljningen av statens innehav av aktier i Nordea, extra utdelningar m.m. medförde påverkar inte det finansiella sparandet.

För 2014 bedöms det finansiella sparandet och budgetsaldot överensstämma förhållandevis väl. De kassamässigt inbetalda skatterna beräknas bli 18 miljarder kronor lägre än de prognostiserade debiterade skatteintäkterna. Samtidigt förstärks budgetsaldot 2014, men inte det finansiella sparandet, av ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av aktier i statliga bolag om ca 15 miljarder kronor per år (se tabell 7.9).

Även för 2015–2018 förstärks budgetsaldot av de beräkningstekniska antagna försäljningarna av statens aktieinnehav.

Statens budgetsaldo

Enligt budgetlagen ska statens budget omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Ett budgetöverskott innebär ett motsvarande minskat lånebehov för staten och att statskulden minskar. Det motsatta förhållandet gäller vid ett budgetunderskott. För att statens budgetsaldo ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korrigeringspost på utgiftssidan av statens budget.

Statens budgetsaldo visar fortsatt underskott 2014 men stärks på sikt

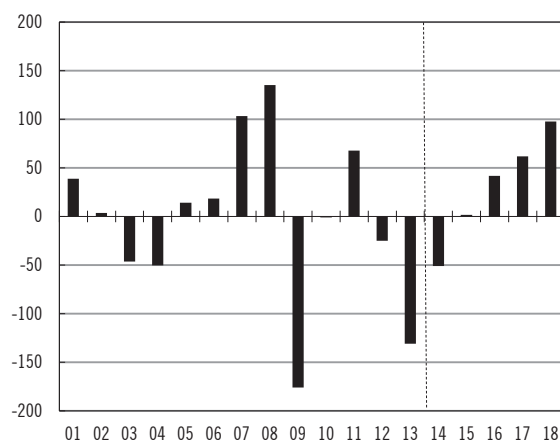
År 2013 visade statens budget ett underskott på 131 miljarder kronor. År 2014 väntas budgetsaldot visa ett underskott på 51 miljarder kronor, medan budgetsaldot för år 2015–2018 beräknas visa ett överskott om 1, 42, 62 respektive 98 miljarder kronor, se diagram 7.3.

⁷¹ Den kassamässiga redovisningen innebär att transaktionerna (skatter och räntor) redovisas när betalningen sker. I NR periodiseras transaktionerna till den tidpunkt de avser. Det innebär t.ex. att skatter redovisas på inkomståret i NR, oberoende av när betalningen sker.

⁷² Utlåningen avser Riksbankens lån för att förstärka valutareserven.

Diagram 7.3 Statens budgetsaldo 2001–2018

Miljarder kronor. Utfall 2001–2013, prognos 2014–2018



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Det stora underskottet 2013 förklaras till merparten av Riksbankens upplåning för förstärkning av valutareserven. I tabell 7.10 redovisas budgetsaldots delkomponenter med en specifikation av Riksgäldskontorets nettoutlåning för att förklara utvecklingen av saldoto.

Tabell 7.10 Statens budgetsaldo 2013–2018

Miljarder kronor. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomster	791	808	862	901	941	989
Utgifter exkl. statsskuldräntor¹	811	834	839	840	854	868
Statsskuldräntor m.m.²	17	13	24	20	23	23
Riksgäldskontorets nettoutlåning³	96	13	-2	-1	2	1
<i>varav</i>						
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto)	-1	0	0	0	0	0
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-34	-35	-37	-38	-40	-42
Utbetalning av premiepensionsmedel	35	35	37	39	40	42
CSN, studielån	6	14	3	3	3	3
Investeringslån till myndigheter	2	1	1	1	1	1
Stabilitetsfonden	-26	-4	-4	-5	-5	-6
Kärnavfallsfonden	4	0	0	0	0	0
Lån Riksbanken	104	1	-1	0	0	-1
Lån till andra länder	3	0	0	0	0	0
Nettoutlåning – infrastrukturinvesteringar ³	2	2	0	2	5	5
Övrigt, netto	2	-1	-1	-1	-1	-1
Kassamässig korrigerig	-2	0	0	0	0	0
Statens budgetsaldo	-131	-51	1	42	62	98

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

¹ Inklusiv förändring av anslagsbehållningar.² Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.³ Avser infrastrukturlån (netto) inklusive Botniabanan AB och Trafikverket.

Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Låg nivå på statsskuldräntorna 2014, men stigande underliggande utveckling

De underliggande kostnaderna för statsskuldräntorna varierar relativt lite från år till år under prognosperioden. Avgörande för räntekostnadernas nivå är statsskuldens storlek, inhemska och utländska räntenivåer samt den svenska kronans växelkurs. Den upplånings-teknik som Riksgäldskontoret väljer kan dock på kort sikt få betydande effekter på ränteutgifterna, främst genom att utgifterna omfördelas över tiden, t.ex. genom över- eller underkurser i samband med emissioner av statsobligationer. Den låga nivån 2014 beror t.ex. på att kursförlusterna vid byten mellan realobligationer blir mindre då intresset för byten var lägre än förväntat i februari. Därtill har det skett förändringar i planerade byten

kommande månader som också innebär lägre återköpsvolym. Att återköp inte genomförs i planerad omfattning innebär endast att de kassamässiga räntebetalningarna skjuts över tiden. De totala ränteutgifterna sett över en längre period påverkas därmed inte. En mer rättvisande bild i termer av årlig kostnad ges av NR:s definition av ränteutgifterna som gör justeringar för att dessa ska återspegla de faktiska räntekostnaderna. Räntekostnaderna har då en relativt jämn och stigande utveckling under prognosperioden, vilket beror på ett successivt högre ränteläge. En minskad statsskuld har dock lett till att denna utveckling gått långsammare än vad som annars varit fallet.

Riksgäldskontorets nettoutlåning är tillfälligt hög 2013 och 2014

Riksgäldskontorets nettoutlåning är en post på budgetens utgiftssida som har stor betydelse för budgetsaldot. Nettoutlåningen avser såväl löpande statlig verksamhet, t.ex. studielånen, som tillfälliga poster, vilka oftast tillkommer med kort varsel och därför är svårprognostiserade. På grund av dessa engångseffekter varierar nettoutlåningen kraftigt från år till år.

De senaste åren har nettoutlåningen varit hög till följd av de extraordinära insatser som gjorts med anledning av finanskrisen, som Riksbankens lån för att stärka valutareserven 2009 och lån till länder med finansiella problem. Riksgäldskontorets nettoutlåning blev hög även 2013, framför allt beroende på grund av lån till Riksbanken för förstärkning av valutareserven. Riksgäldskontorets nettoutlåning påverkas av valutaeffekter på lånen till Riksbanken eftersom de är tecknade i euro och dollar. Lånen förfaller regelbundet till betalning och ersätts med nya lån, med bl.a. växelkurseffekter som följd. År 2013 påverkade lånen till Riksbanken nettoutlåningen med 104 miljarder kronor. År 2014 beräknas valutakursförluster om ca 1 miljard kronor uppstå, medan valutakursvinster förväntas uppstå 2015. Inget antagande om återbetalning av lånen görs i prognosen eftersom det är oklart när återbetalningen kommer att ske. När lånen återbetalas minskas nettoutlåningen i motsvarande grad, vilket leder till ett förbättrat budgetsaldo och en lägre statsskuld.

Riksdagen har efter förslag från regeringen beslutat om ett lån till Irland om högst 600 miljoner euro (prop. 2011/12:119, bet. 2011/12:FiU41, rskr. 2011/12:209). Detta har belastat nettoutlåningen 2012 och 2013 med ca 3 miljarder kronor per år.

En del av Riksgäldskontorets nettoutlåning utgörs av stabilitetsfondens medel. Regeringen anser att stabilitetsfonden bör göras om till en fond med finansiella tillgångar, att målnivån för fondens omfattning tas bort och att stabilitetsfondens utgifter ses över.

År 2014 beräknas nettoutlåningen uppgå till 13 miljarder kronor, vilket i huvudsak förklaras av en redovisningsteknisk förändring i samband med den budgetneutrala omläggningen av Centrala Studiestödsnämndens (CSN) hantering av kreditförluster som syftar till en mer transparant redovisning av studielån. En del av omläggningen innebär att CSN tar upp ett lån i Riksgäldskontoret om ca 11 miljarder kronor, motsvarande de studerandes ackumulerade kapitaliserade räntor, som i det tidigare systemet inte motsvarats av upplåning i Riksgäldskontoret utan finansierats via anslag och byggt upp myndighetens egna kapital. Upplåningen ger ingen effekt på budgetsaldot eftersom samma belopp förs in på inkomsttitel och förstärker inkomsterna. Omläggningen minskar även nettoutlåningen med ca 3 miljarder kronor 2014 och framåt beroende på återbetalningar som innan reformen redovisades på inkomsttitel. Tillsammans med de studerandes årliga nyupplåning ger reformen ökad nettoupplåning med 14 miljarder kronor 2014 samt 3 miljarder kronor för åren 2015–2018. För 2015 och framåt varierar den totala nettoupplåningen mellan 2 och -2 miljarder kronor.

Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter

År 2013 beräknas engångseffekter ha påverkat budgetsaldot negativt med 74 miljarder kronor (se tabell 7.11). Riksgäldskontorets upplåning till Riksbanken påverkar budgetsaldot negativt med 104 miljarder kronor. Dessutom påverkar Kärnavfallsfondens nettoupplåning samt lånet till Irland saldod negativt med 4 respektive 3 miljarder kronor. I motsatt riktning verkar försäljningar av statliga aktieinnehav om 42 miljarder kronor. Ett antal ytterligare större

engångsposter förklarar vidare sammanlagt ca 5 miljarder kronor av det negativa budgetsaldot. Sammantaget visar statens budgetsaldo, rensat för större engångseffekter, ett underskott om 57 miljarder kronor år 2013.

År 2014–2017 beräknas de årliga större engångseffekterna förbättra budgetsaldot med mellan 14 och 16 miljarder kronor. För dessa år görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av aktier i statliga bolag. År 2014–2018 antas dessa försäljningsinkomster uppgå till 15 miljarder kronor per år. För samma period görs relativt låga antaganden om extra-utdelningar eller kapitaltillskott. Budgetsaldot rensat för större engångseffekter visar att underskottet ökar med 8 miljarder kronor 2014 till 65 miljarder kronor. Det förbättras gradvis under prognosperioden 2014–2018 för att visa ett överskott 2016 och framåt. År 2018 beräknas det justerade budgetsaldot visa ett överskott om 82 miljarder kronor.

Tabell 7.11 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2013–2018

Miljarder kronor. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Statens budgetsaldo	-131	-51	1	42	62	98
Större engångseffekter	74	-14	-16	-15	-15	-16
Varav						
Försäljning av statligt aktieinnehav	-42	-15	-15	-15	-15	-15
Extra utdelningar m.m. ¹	0	0	0	0	0	0
Lån till Riksbanken ²	104	1	-1	0	0	-1
Kärnavfallsfonden	4	0	0	0	0	0
Lån till andra länder	3	0	0	0	0	0
Övrigt, netto	5	0	0	0	0	0
Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter	-57	-65	-15	27	47	82

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

¹ Summan av extra utdelningar och kapitaltillskott.

² Avser Riksbankens lån i Riksgäldskontoret.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

2013–2018 är avgifterna lägre än pensionsutbetalningarna, vilket framför allt förklaras av att de stora årskullarna födda på 1940-talet går i pension. År 2014 och 2015 är dock direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar tillräckligt stor för att täcka avgiftsunderskottet. År 2016 väntas avgiftsunderskottet öka med ca 11 miljarder kronor och bedöms då vara så stort att kapitalavkastningen inte räcker för att täcka underskottet, vilket innebär att det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet väntas bli negativt. Det finansiella sparandet bedöms även under resten av prognosperioden vara negativt.

Tabell 7.12 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter 2013–2018

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2013, prognos 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Avgifter	228	237	246	258	269	280
Pensioner	254	255	266	289	312	326
Avgiftsöverskott	-26	-17	-20	-31	-43	-46
Räntor, utdelningar	24	25	26	28	31	34
Förvaltningsutgifter m.m.	-4	-4	-4	-4	-4	-4
Finansiellt sparande	-6	3	3	-7	-16	-17
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

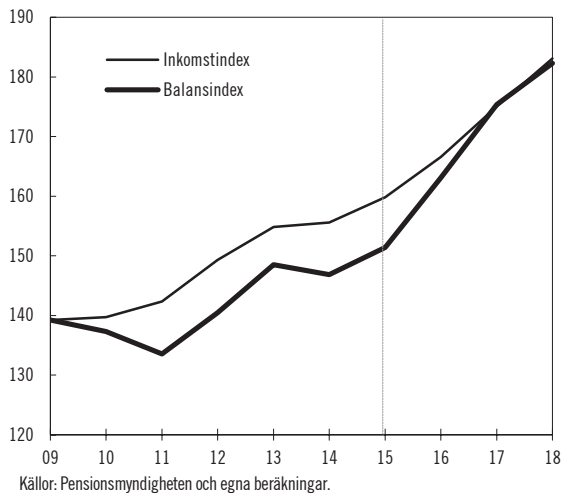
Alla inkomstpensioner och tilläggs pensioner efter 65 års ålder är följsamhetsindexerade. I ett läge då pensionssystemets finanser är i balans bygger följsamhetsindexeringen på förändringen av inkomstindex. Om balanstalet understiger 1,0000, dvs. om pensionssystemets skulder överstiger systemets tillgångar, aktiveras balanseringen. Balanseringen är ett sätt att, genom en justering av indexeringen, säkerställa att pensionssystemets utgifter inte långsiktigt överstiger dess inkomster. Detta sker genom att pensionerna bestäms utifrån förändringen av ett balansindex i stället för ett inkomstindex.

7.2.2 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick 2013 till -6 miljarder kronor eller -0,2 procent av BNP (se tabell 7.12). År

Diagram 7.4 Utvecklingen av inkomstindex och balansindex 2009–2018

Index. Fastställda tal 2009–2014, prognos 2015–2018.



Balansindexet beror på utvecklingen av inkomstindexet och balansstalets storlek. Balanseringen är aktiverad så länge balansindexet understiger inkomstindexets nivå.

Med undantag för 2017 förväntas balanseringen vara aktiverad samtliga år under prognosperioden (se diagram 7.4). Detta innebär att pensionerna stiger med mer än utvecklingen av inkomstindex om balansstalet överstiger 1,0000. År 2013, 2015 och 2016 överstiger balansstalet 1,0000, vilket innebär att balansindex ökar mer än inkomstindex under dessa år. Balansstalet överstiger 1,0000 även 2017, men eftersom balanseringen inte är aktiverad detta år bestäms utvecklingen av pensionerna av inkomstindex (2017 i relation till balansindex 2016) i stället för balansindex (2017 i relation till balansindex 2016). År 2014 och 2018 understiger balansstalet 1,0000, vilket innebär att balansindex utvecklas svagare än inkomstindex dessa år (se tabell 7.13).

Tabell 7.13 Inkomstindex, balanstal och balansindex 2013–2018

Procentuell förändring om annat ej anges, fastställda tal 2013–2014, prognos 2015–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomstindex	3,7	0,5	2,7	4,2	5,1	4,6
Balansindex	5,8	-1,1	3,1	7,7	7,5	3,9
Följsamhetsindexering ¹	4,1	-2,7	1,5	6,0	5,6	2,5
Balanstalet²	1,0198	0,9837	1,0040	1,0333	1,0235	0,9954

¹ Följsamhetsindexering innebär att inkomst- och tilläggspensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex (eller balansindex) minus normen 1,6 procent. Normen motsvarar det förskott som läggs till pensionen när den beviljas.

² Balanstalet uttrycker inte procentuell förändring, utan anger systemets tillgångar i förhållande till dess skulder.

Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

7.2.3 Kommuner och landsting

Det finansiella sparandet för kommuner och landsting, kommunsektorn, blev sammantaget -8 miljarder kronor 2013, vilket motsvarar -0,2 procent av BNP. Det var en försämring jämfört med 2012, då det finansiella sparandet uppgick till ca -4 miljarder kronor. Försämringen beror bl.a. på att kommunerna 2013 köpte mark och fastigheter för större summor än de sålde för, vilket bidrar negativt till det finansiella sparandet. Samtidigt ökade konsumtionen relativt kraftigt 2013 jämfört med både 2011 och 2012. År 2013 skedde en återbetalning av sjukförsäkringspremier från AFA försäkring om ungefär 11 miljarder kronor som förstärkte både det finansiella sparandet och resultatet. Det ekonomiska resultatet före extraordinära poster uppgick till 14 miljarder kronor 2013 (se tabell 7.14).

Det kommunala skatteunderlaget växte svagare 2013 jämfört med 2012, på grund av det svaga konjunkturläget. Till viss del vägdes detta upp av att kommuner och landsting sammantaget höjde medelutdebiteringen 2013.⁷³ Statsbidragen ökade 2013 till följd av reformer inom bl.a. migrations- och utbildningsområdet samt regleringar till följd av höjningen av grundavdraget för pensionärer. Kommunsektorns inkomster ökade med 3,9 procent mellan 2012 och 2013.

⁷³ Den kommunala medelutdebiteringen höjdes med 13 öre 2013, vilket ökade skatteinkomsterna med ca 2,4 miljarder kronor.

Kommunsektorns konsumtion växte med 4,1 procent, motsvarande 29 miljarder kronor, i löpande priser 2013. Investeringsutgifterna ökade med runt 1 miljard kronor, vilket är betydligt lägre än under 2011 och 2012.

Tabell 7.14 Kommunsektorns finanser 2013–2018

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totala inkomster	872	895	925	963	1 004	1 040
<i>procent av BNP</i>	24,0	23,7	23,3	23,1	23,0	22,9
Skatter	583	606	632	666	700	731
Kommunal fastighetsavgift	16	16	16	17	17	18
Statsbidrag exkl. mervärdes-skatt	140	149	148	148	149	148
<i>skatter och bidrag procent av BNP</i>	20,3	20,4	20,0	19,9	19,8	19,7
Övriga inkomster	133	123	128	133	138	143
varav moms	52	53	54	56	58	60
Totala utgifter	880	904	932	970	1 010	1 048
<i>procent av BNP</i>	24,2	23,9	23,5	23,2	23,1	23,0
Konsumtion	725	749	773	805	839	871
<i>Procentuell utveckling¹</i>	4,1	3,2	3,3	4,1	4,2	3,8
Övriga utgifter	155	155	158	165	171	177
Finansiellt sparande	-8	-9	-7	-6	-6	-7
<i>procent av BNP</i>	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2
Resultat före extraordinära poster	14	10	12	13	14	14

Anm.: Skatter och bidrag som andel av BNP inkluderar intäkter från den kommunala fastighetsavgiften. Faktisk utveckling av statsbidrag.

¹ Löpande priser.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

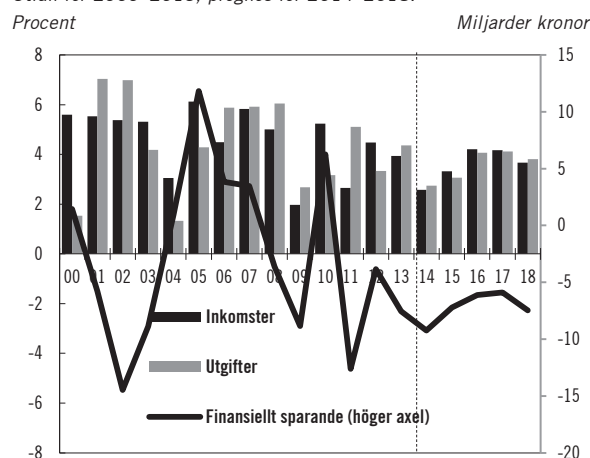
Även 2014 väntas skatteunderlaget utvecklas förhållandevis svagt, vilket till viss del vägs upp av att kommuner och landsting sammantaget höjt medelutdebiteringen även för 2014.⁷⁴ Samtidigt får kommunsektorn inget tillskott från AFA Försäkring detta år. De totala inkomsterna väntas därmed öka relativt svagt, med 2,6 procent, medan utgifterna väntas öka i en något högre takt. Det finansiella sparandet

och det ekonomiska resultatet beräknas därför försvagas jämfört med 2013.

I takt med att arbetsmarknaden successivt förbättras, stärks de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting fr.o.m. 2015. Skatteinkomsterna beräknas öka i en snabbare takt, vilket bidrar till att sektorns totala inkomster sammantaget beräknas öka med i genomsnitt 3,8 procent per år 2015–2018 (se diagram 7.5). Utgifterna ökar något svagare och därmed förstärks det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet fr.o.m. 2015.

Diagram 7.5 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiellt sparande 2000–2018

Utfall för 2000–2013, prognos för 2014–2018.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

7.3 Den ekonomiska ställningen och skuldutvecklingen

Den ekonomiska ställningen

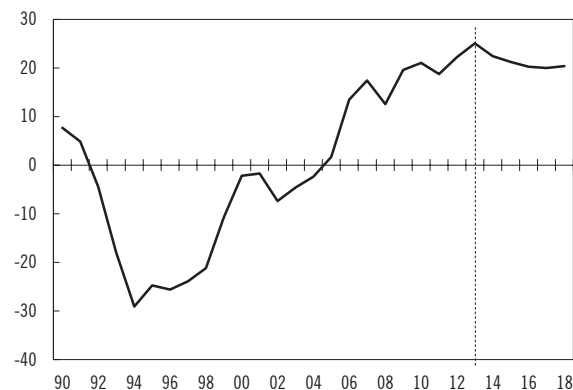
Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick 2013 till 911 miljarder kronor, vilket motsvarade 25,1 procent av BNP. Enligt NR redovisas detta mått exklusive statens och större delen av den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensions-systemet, inte heller i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet ligger i huvudsak i AP-fonderna, medan staten har en nettoskuld.

⁷⁴ Den kommunala medelutdebiteringen höjs med 13 öre 2014, vilket ökar skatteinkomsterna med ca 2,5 miljarder kronor.

Diagram 7.6 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 1990–2018

Procent av BNP. Utfall för 1990–2013, prognos för 2014–2018.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna (se diagram 7.6). Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna. Den finansiella förmögenheten ökade 2013 med motsvarande 2,8 procent av BNP, vilket är skilt från underskottet i det finansiella sparandet. Värdeförändringar m.m. gav ett starkt positivt bidrag, på närmare 5 procentenheter, till förändringen av förmögenheten. Ökningen av BNP reducerade förmögenheten som andel av BNP med 0,5 procentenheter (se tabell 7.15).

Tabell 7.15 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 2013–2018

Procent av BNP. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Staten	-6,8	-8,1	-7,7	-6,9	-5,5	-3,5
Ålderspensions-systemet	29,1	28,0	26,7	25,3	23,8	22,5
Kommunsektorn	2,8	2,5	2,2	1,9	1,7	1,5
Offentlig sektor	25,1	22,4	21,2	20,2	20,0	20,4
Förändring	2,8	-2,6	-1,2	-1,0	-0,3	0,4
<i>Bidrag till förändringen</i>						
Finansiellt sparande	-1,3	-1,6	-0,3	0,2	0,7	1,2
Värdeförändring ar m.m.	4,7	-0,1	0,2	-0,1	-0,1	0,0
Nominell BNP-förändring	-0,5	-1,0	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8

Anm.: Finansiella förmögenheten redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För 2014 och 2015 medför underskotten i det finansiella sparandet i frånvaro av värdeändringar att förmögenheten minskar. Skulden minskar ytterligare med 1 procentenhet per år som andel

av BNP till följd av den relativt starka ökningen av BNP. Även 2016 minskar förmögenheten som andel av BNP. Överskottet i det finansiella sparandet kompenserar inte den minskning av förmögenheten i relation till BNP som följer av ökningen av BNP. År 2017 och 2018 är bidragen från det finansiella sparandet till förändringen av förmögenheten, som andel av BNP, större än det negativa bidraget som följer av att BNP ökar. Den finansiella förmögenheten beräknas 2018 uppgå till 730 miljarder kronor, motsvarande 16,0 procent av BNP.

Till 2018 beräknas den finansiella förmögenheten, i absoluta tal, ha ökat med 18 miljarder kronor jämfört med 2013, vilket i stort sett följer av det ackumulerade finansiella sparandet. I prognosen ingår inga andra värdeförändringar utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statsskulden.

Skuldutvecklingen

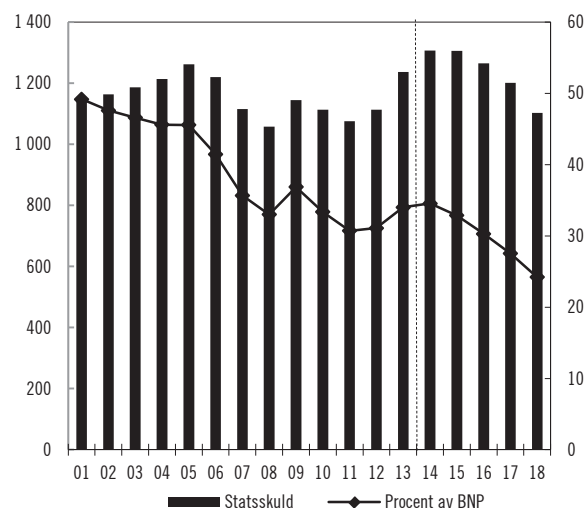
Statsskulden minskar

Den konsoliderade statsskulden uppgick till 1 236 miljarder kronor 2013, vilket var en ökning med 123 miljarder kronor jämfört med 2012. Ökningen är främst en effekt av Riksbankens upplåning för förstärkningen av valutareserven. Statsskuldens utveckling illustreras i diagram 7.8.

Diagram 7.7 Statsskuldens utveckling 2001–2018

Miljarder kronor

% av BNP



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

År 2014 beräknas statsskulden öka med 61 miljarder kronor till 1 298 miljarder kronor. Från och med 2015 minskar dock den konsoliderade statsskulden både nominellt och uttryckt som andel av BNP. I slutet av 2018 beräknas skuldkvoten, dvs. den konsoliderade statsskulden som andel av BNP, uppgå till 24 procent. Utöver konjunkturåterhämtningen bidrar även ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av statens innehav av aktier i bolag till att statsskulden minskar. De antagna försäljningarna minskar lånebehovet med 15 miljarder kronor per år 2014–2018, dvs. med sammanlagt 75 miljarder kronor.

Tabell 7.16 Statsskuldens utveckling 2013–2018

Miljarder kronor. Utfall 2013, prognos 2014–2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Okonsoliderad stats- skuld vid ingången av året	1 153	1 277	1 340	1 340	1 299	1 237
Förändring av okonsoliderad statsskuld	125	62	0	-41	-62	-98
varav:						
Lånebehov ¹	131	51	-1	-42	-62	-98
Skulddispositioner m.m. ²	-6	11	2	1	0	0
Okonsoliderad statsskuld³	1 277	1 340	1 340	1 299	1 237	1 139
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	-41	-42	-43	-44	-45	-46
Statsskuld vid årets slut⁴	1 236	1 298	1 297	1 255	1 192	1 093
Statsskuld förändring ⁵	123	61	-1	-42	-63	-99
Statsskuld i procent av BNP	34,0	34,3	32,6	30,1	27,3	24,0

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

¹ Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.² Utgörs bl.a. av ny redovisningsmetod.³ I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.⁴ Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.⁵ Avser statsskuld förändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld är låg

Den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichtskulden, definieras av EU-regler och används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser. För svenska förhållanden innebär definitionen att skulden består av den konsoliderade statsskulden och den kommunala sektorns skulder på kapitalmarknaden, med

avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

Inför Sveriges EU-inträde den 1 januari 1995 uppgick den konsoliderade bruttoskulden till 1 216 miljarder kronor, vilket motsvarade 72 procent av BNP (se diagram 7.8). Sedan dess har det nominella värdet på skulden varierat, för att vid utgången av 2013 uppgå till 1 475 miljarder kronor. Skulden ökade således mellan 1994 och 2013 med 259 miljarder kronor, trots att överskotten i det finansiella sparandet ackumulerat 1995–2013 uppgick till 64 miljarder kronor. Det berodde huvudsakligen på att överskotten i AP-fonderna investerades i aktier och andra tillgångar, samtidigt som fonderna minskade sitt innehav av statsobligationer.

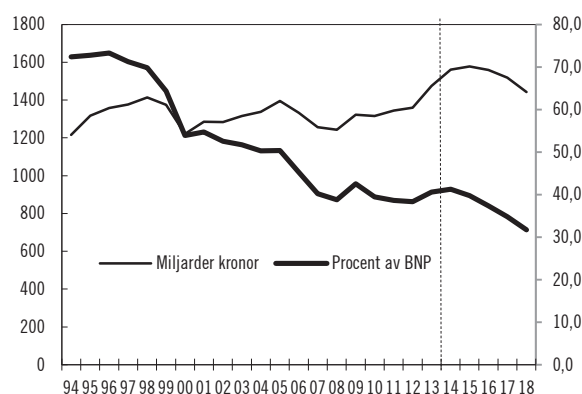
Som andel av BNP har emellertid skulden minskat kraftigt och uppgick vid utgången av 2013 till 40,6 procent av BNP (skuldkvoten), vilket kan jämföras med referensvärdet inom EU på högst 60 procent av BNP (se diagram 7.8 och tabell 7.16).

Diagram 7.8 Den konsoliderade bruttoskulden 1994–2018

Utfall för 1994–2013, prognos för 2014–2018.

Miljarder kronor

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av skulden beror på det finansiella sparandet, som kan fördelas på primärt sparande och ränteutgifter, samt det s.k. stock-flödet. Detta flöde utgörs av finansiella transaktioner och periodiseringar som inte påverkar det finansiella sparandet. Mellan 2012 och 2013 ökade skulden relativt kraftigt, som andel av BNP med 2,3 procentenheter. Statens utlåning till Riksbanken för förstärkningen av valutareserven ökar skulden som andel av BNP med 2,9 procentenheter medan försäljningar av statens aktieinnehav reducerade skuldkvoten med 1,2 procentenheter.

Skulden fortsätter att öka 2014 såväl nominellt som andel av BNP. År 2015 börjar skulden åter att minska som andel av BNP och 2018 beräknas skuldkvoten uppgå till 31,7 procent av BNP.

Tabell 7.17 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen 2013–2018

Procent av BNP, om annat ej anges. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Miljarder kronor	1 475	1 561	1 579	1 559	1 518	1 443
procent av BNP	40,6	41,3	39,7	37,3	34,8	31,7
Förändring	2,3	0,7	-1,5	-2,4	-2,5	-3,1
<i>Bidrag till förändringen</i>						
Primärt finansiellt sparande	0,5	0,6	-0,6	-1,1	-1,6	-2,1
Ränteutgifter (EDP)	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Stock-flöde	2,0	0,9	0,3	-0,2	-0,2	-0,4
Periodisering av räntor och skatter	0,4	0,4	0,3	-0,2	0,1	-0,1
Försäljning av aktier m.m.	-1,2	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3
Övrigt	2,8	0,9	0,4	0,3	0,0	0,0
Nominell BNP-förändring	-0,9	-1,6	-2,0	-1,9	-1,6	-1,5

Anm.: Ränteutgifterna redovisade inklusive effekten av skuldbytesavtal (s.k. swappar).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

7.4 Finansiellt sparande enligt olika bedömare

I detta avsnitt redovisas en jämförelse mellan de senaste prognoserna för det finansiella sparandet gjorda av regeringen i denna proposition, Konjunkturinstitutet, Riksbanken, Ekonomistyrningsverket, OECD, Europeiska kommissionen och den Internationella valutafonden.⁷⁵

Bedömarens beräkningar av den offentliga sektorns finansiella sparande 2014 är överlag förhållandevis lika (se tabell 7.17). Frånsett Ekonomistyrningsverket räknar samtliga bedömare med ett finansiellt sparande på -1,5 till -2,0 procent av BNP. Ekonomistyrningsverkets och Konjunkturinstitutets lägre prognoser för 2014 kan till stor del förklaras av att

myndigheterna prognostiserar lägre inkomster från bolagsskatter än övriga bedömare.

De små skillnaderna mellan de övriga olika prognoserna av det finansiella sparandet beror framför allt på olika bedömningar av den ekonomiska återhämtningen, konsumtions-efterfrågan, utvecklingen på arbetsmarknaden och inflationsutvecklingen.

Även för 2015 skiljer sig regeringens prognos från framför allt Ekonomistyrningsverkets och Konjunkturinstitutets beräkningar. Skillnaderna kan också för 2015 i stor utsträckning förklaras av att regeringen har en högre prognos på inkomsterna från bolagsskatter.

Regeringens prognos är också mer positiv än Europeiska kommissionens bedömning, trots att tillväxtprognoserna är förhållandevis lika (se avsnitt 4.3). Skillnaden mellan prognoserna beror på olika sammansättningseffekter av bedömningarna på skattebaserna.

Tabell 7.18 Prognosjämförelse finansiellt sparande 2014–2018

Procent av BNP

	2014	2015	2016	2017	2018
Regeringen	-1,6	-0,3	0,2	0,7	1,2
ESV, 140403	-2,3	-1,3	-0,6	-0,1	0,4
Konjunkturinstitutet, 140326	-2,0	-0,8	-0,3	0,6	1,3
EU-kommissionen, 140225	-1,6	-0,9			
Riksbanken, 140213	-1,7	-0,6	0,1		
OECD, 131119	-1,7	-1,1			
IMF, 131008	-1,5	-0,5	-0,2	0,3	0,6

Anm.: Konjunkturinstitutets prognoser inkluderar prognos på finanspolitik 2015–2018 som netto uppgår till budgetförstärkningar på totalt 47 miljarder kronor.

Källor: Konjunkturinstitutet, Ekonomistyrningsverket, Riksbanken, Europeiska kommissionen, OECD samt Internationella valutafonden (IMF).

7.5 Den offentliga sektorns finansiella sparande och skuld i EU, Japan och USA

Stora underskott i EU-länderna, Japan och USA

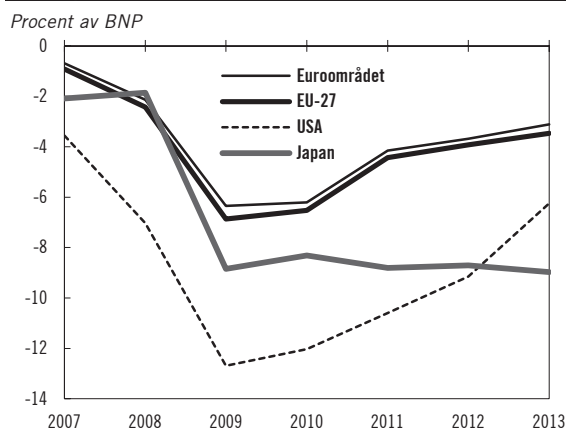
Den finansiella krisen har medfört en kraftig försämring av de offentliga finanserna inom EU. Mellan 2007 och 2010 försämrades den offentliga sektorns finansiella sparande med 5,6 procent av BNP för EU-länderna. Efter en viss förbättring uppgick underskottet i det finansiella sparandet för EU-länderna som helhet

⁷⁵ För en detaljerad beskrivning av jämförelser se avsnitt 4.

till 3,5 och för euroområdet till 3,1 procent av BNP 2013. Slovenien noterade ett underskott som översteg 15 procent av BNP. För 2013 klarade 17 länder inom EU, däribland Sverige, underskottsgränsen enligt stabilitets- och tillväxtpakten på 3 procent av BNP.

För USA och Japan har de offentliga finanserna försämrats ännu kraftigare. År 2012 uppgick underskottet i USA till 6,2 procent och i Japan till 9,0 procent av BNP (se diagram 7.9).

Diagram 7.9 Den offentliga sektorns finansiella sparande i EU, Japan och USA 2007–2013



Källa: European Economic Forecast Winter 2014 (Europeiska kommissionen 2014).

Enligt Europeiska kommissionens vinterprognos 2014 väntas underskottet inom EU minska 2014 och understiga 3 procent av BNP såväl för euroområdet som för EU som helhet.⁷⁶

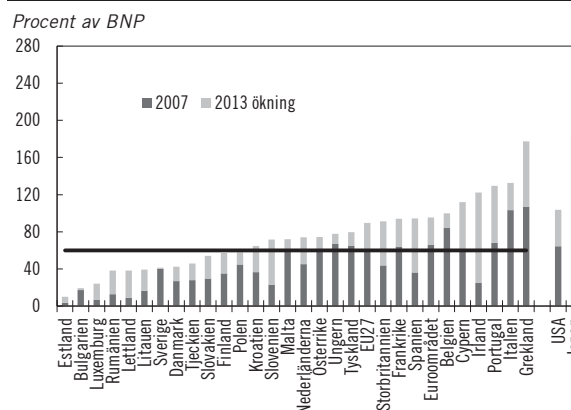
Hög och ökande skuld i EU-ländernas offentliga sektor

Stöd i form av lån och kapitaltillskott, främst till det finansiella systemet, har medfört att den offentliga sektorns skuld i EU-länderna ökat mer än vad som följt av underskotten i det finansiella sparandet. För EU-länderna som helhet ökade skulden mellan 2007 och 2013 med 30,6 procentenheter, från 59,0 procent av BNP till 89,5 procent av BNP (se diagram 7.10). För euroområdet uppgick skulden 2013 till 95,6 procent av BNP. Mellan 2007 och 2013

ökade skuldkvoten för alla EU-länder. Ökningen var minst för Sverige. För Grekland uppgick skulden 2013 till närmare 180 procent av BNP. Även för Cypern, Irland, Italien och Portugal översteg skulden 100 procent av BNP 2013.

Den beräknade stabiliseringen av de offentliga finanserna inom EU medför att skuldkvoten är oförändrad mellan 2013 och 2014. Av EU-länderna bedöms 17 länder 2014 fortfarande ha skulder som ligger över referensvärdet på 60 procent av BNP.

Diagram 7.10 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld i EU 2007 och 2013



Anm.: För Kroatien avses förändringen 2009–2013. Genomsnittet för EU 27 är exklusive Kroatien.

Källa: European Economic Forecast Winter 2014 (Europeiska kommissionen 2014).

Även för USA och Japan medför den beräknade stabiliseringen i de offentliga finanserna 2014 att skuldkvoten är oförändrad som andel av BNP jämfört med 2013. Enligt Europeiska kommissionens vinterprognos uppgick skulden 2013 för USA till 104,8 procent av BNP och för Japan till 244,9 procent av BNP.

⁷⁶ European Economic Forecast Winter 2014 (Europeiska kommissionen 2014).